Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Canada

Vérification de la gouvernance et des orientations stratégiques

Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation
Direction des services de vérification et d'assurance

Mars 2009

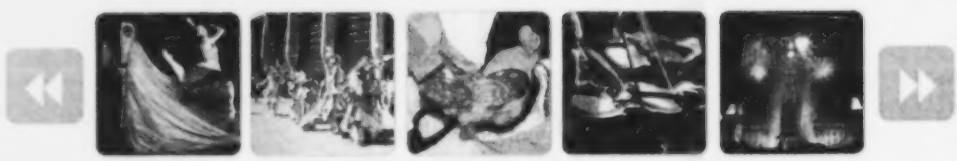


Table des matières

Sommaire i

1. Introduction et contexte 1

1.1 Autorité du projet 2
1.2 Contexte 2
PCH en contexte 2
Gouvernance et orientations stratégiques 3

2. Objectif 4

3. Portée 4

4. Approche et méthodologie 5

5. Observations, recommandations et réponse de la direction 5

5.1 Gouvernance 6
5.2 Orientations stratégiques 8

Annexe A – Critères de vérification 10

Annexe B – Modèle de gouvernance de PCH 19

Sommaire

Introduction

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) joue un rôle vital dans la vie culturelle et communautaire des Canadiens. PCH fait la promotion de la culture, des arts, du patrimoine, des langues officielles, de la citoyenneté et la participation, et des initiatives liées aux Autochtones, à la jeunesse et au sport. Le portefeuille du Patrimoine canadien comprend le Ministère, neuf sociétés d'État, cinq organismes ministériels, quatre organismes indépendants qui rendent des comptes au Parlement par l'entremise du ministre du Patrimoine canadien, ainsi qu'un tribunal administratif Pour 2007-2008, le Budget principal des dépenses (brut) était de 1 368,2 M$, ce qui couvrait sept activités[1] de programme et un équivalent temps plein total de 2 300. PCH entretient également des relations étroites avec d'autres ministères fédéraux comme Citoyenneté et Immigration Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada et Ressources humaines et Développement social Canada, dans le but d'atteindre des priorités et des objectifs communs.

Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles est responsable du portefeuille de PCH. Il est secondé par le ministre d'État (Sports) et la ministre d'État (Condition féminine). Les ministres et les cadres supérieurs du Ministère sont responsables des progrès du Ministère. La sous-ministre et la sous-ministre déléguée sont responsables conjointement de l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère, avec l'appui des sous-ministres adjoints et autres employés du Ministère.

La vérification visait à déterminer si les contrôles relatifs à la gouvernance et aux orientations stratégiques, mis en place à PCH ont été conçus de manière adéquate et s'ils ont été mis en œuvre efficacement pour appuyer la réalisation des politiques et des objectifs du Ministère.

Au cours de la dernière année, des changements ont été apportés à la structure de gouvernance du Ministère. Ces changements ont été mis en place, en partie, en réponse à la *Loi fédérale sur la responsabilité* adoptée au mois de décembre 2006, et ils visent à renforcer la responsabilisation et la gestion des ministères et des organismes. La structure de gouvernance interne du Ministère compte trois niveaux de comités. Leurs rôles et responsabilités varient selon leurs mandats.

Le ministère du Patrimoine canadien a une Architecture des activités de programme (AAP) qui établit les principaux résultats stratégiques sur lesquels sont axés les programmes et activités du Ministère. L'AAP a été révisée en 2008 et mise à jour. Le SCT ayant donné son approbation à l'AAP révisée, celle-ci devrait être mise en œuvre le 1er avril 2009 avec trois résultats stratégiques et huit activités de programme. Au sein de PCH, la responsabilité

[1] Pour 2007-2008, les activités de programme incluaient les éléments suivants : création de contenu canadien et excellence des performances; viabilité de l'expression culturelle et de la participation dans le domaine culturel; préservation du patrimoine canadien; accès à la culture canadienne; promotion de la compréhension interculturelle; développement des communautés et renforcement des capacités; participation communautaire et citoyenne. Source : PCH – Rapport sur les plans et priorités 2008-2009.

globale des orientations stratégiques relève de la sous-ministre. Cependant, le sous-ministre adjoint, Planification et affaires ministérielles, assume la responsabilité de la mise à jour de l'AAP et de la définition de l'approche de planification intégrée du Ministère.

Principales constatations

En se fondant sur le travail de vérification effectué, l'équipe de vérification a conclu que les contrôles liés à la gouvernance et aux orientations stratégiques, au niveau stratégique, sont conçus de façon adéquate pour appuyer la réalisation des politiques et des objectifs du Ministère. Pour arriver à cette conclusion, l'équipe de vérification a prolongé le calendrier de vérification (du 1er avril 2006 au 31 mars 2008) de façon à inclure la période allant d'avril 2008 à août 2008, afin de tenir compte des changements importants survenus dans la dernière partie du calendrier de vérification.

L'un de ces changements fût le nouvel AAP qui sera mis en œuvre à partir du 1er avril 2009. La stabilité de l'AAP était l'un des critères de cette vérification.

L'équipe de vérification n'a pas conclu si ces contrôles sont mis en œuvre efficacement. Elle a constaté que de nombreux éléments nécessiteront un certain effort avant que la mise en œuvre soit complète. L'équipe suggère que l'objectif de *mise en œuvre efficace* soit abordé d'ici les deux prochaines années lorsqu'une expérience suffisante avec les nouveaux contrôles aura été démontrée.

En raison de la portée du mandat, des programmes et des interdépendances de PCH, la gouvernance et les orientations stratégiques sont un élément difficile à gérer. Les principales constatations de cette vérification sont résumées ci-dessous :

Gouvernance

- Au cours de 2008, PCH a mis à jour son AAP et son Cadre de gestion du rendement (CGR). La mise en œuvre du renouvellement de l'AAP a été approuvée par le Conseil du Trésor pour avril 2009. PCH devra continuer de surveiller l'application de cette nouvelle structure d'AAP et de CGR afin de s'assurer qu'elle répond aux besoins du Ministère.

- Le Secrétariat général est responsable de la supervision des ententes de responsabilisation, y compris la structure de comités qui continue de se développer. D'importantes composantes des mécanismes de gouvernance de PCH continuent d'évoluer, et les processus sont en train de devenir plus officiels.

- Une structure de comités à trois niveaux a été établie en 2006 et officialisée en 2007 afin de renforcer la gouvernance, d'aider le Ministère à être plus proactif en ce qui concerne la rigueur et la concrétisation, et de clarifier le lien entre les objectifs propres à la gestion des activités et à celle des ressources humaines. La structure de comités de PCH continue de se développer. Les comités n'ont pas tous systématiquement produit d'ordres du jour, de procès-verbaux ou de comptes rendus de décisions pendant la période couverte par la vérification. Ces occurrences étaient plus fréquentes lors des premières

étapes de la nouvelle structure de gouvernance, et la situation semblait être en train de se rétablir dans le deuxième trimestre de l'exercice 2008-2009. Il reste à établir et à officialiser les relations et la circulation de l'information entre ces comités.

- Des changements sont présentement apportés au mandat et à la composition du Comité des politiques de niveau 3. Lorsque ces changements auront été effectués, PCH déterminera l'efficacité de ce comité lorsqu'il s'agit de renforcer la gouvernance de PCH en matière d'établissement des priorités, d'élaboration de politiques horizontales et de relations avec les intervenants dans le ministère.

- L'information est maintenant partagée de façon bilatérale par le biais de séances de compte rendu officielles et non officielles. Elle n'est toutefois pas officialisée dans le processus de gouvernance de PCH.

- Le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation a mené une évaluation des pratiques de vérification interne de PCH par rapport aux normes de l'Institut des vérificateurs internes. Bien que des améliorations soient toujours nécessaires, la plupart des recommandations ont été mises en œuvre.

Orientations stratégiques

- PCH a adopté un processus de planification stratégique qui a donné lieu à des plans d'activités des directions générales axés sur les risques qui reflètent l'environnement externe, les risques, les priorités et les répercussions organisationnelles de chaque direction générale. Le processus de planification et des priorités opérationnelles a été adopté au cours de l'exercice 2007-2008. Des modifications, qui ont été apportées en 2008, seront mises en œuvre pour le cycle de planification 2009-2010. Toutefois, PCH ne dispose toujours pas d'un plan stratégique ministériel global ou d'un plan ministériel axé sur les risques pleinement élaboré qui intègre le profil de risque organisationnel et l'AAP élaborés récemment.

- Les plans d'activités des directions générales sont accessibles à tous les employés. Des lettres d'appel et un calendrier indiquant les dates clés et les principaux résultats attendus du processus de planification des activités des directions générales sont acheminés à tous les chefs de direction générale. Un « napperon », qui met en évidence les éléments du calendrier, a été mis en œuvre en mai 2008. Il est considéré comme étant un outil de communication très efficace, car il décrit le processus de planification et les liens au processus évolutif de l'AAP et du CGR.

- Étant donné que l'AAP et le CGR ont été renouvelés au cours de l'exercice 2007-2008, PCH a une nouvelle AAP et un nouveau CGR qui entreront en vigueur le 1er avril 2009. Toutefois, le lien aux résultats et au rendement d'ensemble des directions générales est encore en train de se préciser.

- Les ententes de gestion du rendement avec le groupe de la direction de PCH respectent les critères obligatoires du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Cependant, du point de vue de la planification stratégique, les liens directs aux résultats stratégiques globaux de PCH pour l'exercice 2007-2008, aux mesures du rendement de l'AAP et du CGR ou aux rapports sur les plans et priorités (RPP) et aux rapports ministériels sur le rendement (RMR) ne sont pas clairs.

- PCH a élaboré une fonction de planification appuyée par un processus établi qui tient compte des principaux besoins opérationnels. Des améliorations continuent d'être apportées à l'harmonisation entre les priorités et les résultats stratégiques du Ministère et les plans connexes par le biais de l'AAP et du CGR révisés. Toutefois, le lien aux résultats et au rendement d'ensemble des directions générales est encore en train de se préciser.

Recommandations

1. La secrétaire générale devrait renforcer la structure de gouvernance organisationnelle de PCH en mettant en place une politique visant à assurer que la totalité des décisions et directives émanant de tous les comités sont documentées adéquatement et qu'elles sont communiquées officiellement au sein de la structure de gouvernance organisationnelle et du Ministère dans son ensemble.

2. Le directeur général, Direction générale de la politique, de la planification et de la recherche stratégiques, devrait continuer d'élaborer le processus de planification stratégique afin qu'il soit harmonisé avec les résultats stratégiques définis dans l'AAP récemment mise à jour, qu'il soit appuyé par un Cadre de gestion du rendement dont l'élaboration et la mise en œuvre sont complètes, et qu'il soit pris en compte dans un plan stratégique global pour PCH.

Énoncé d'assurance

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, j'estime que les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et que les éléments de preuve recueillis soutiennent l'opinion fournie dans le présent rapport. Celle-ci s'appuie sur la comparaison des conditions de l'époque et des critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. L'opinion ne porte que sur l'objet de la vérification de l'entité examinée et de la portée décrite. Les éléments de preuve ont été recueillis en conformité avec la politique, les directives et les normes du Conseil du Trésor en matière de vérification interne, et les procédures adoptées sont conformes aux normes professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes. Les éléments de preuve réunis sont suffisants pour convaincre la haute direction du bien-fondé de l'opinion découlant de la vérification interne.

Opinion de vérification

À mon avis, en ce qui concerne la gouvernance et les orientations stratégiques pour PCH, certains enjeux modérés nécessitent l'attention de la direction. Des faiblesses en matière de contrôle ont été identifiées et confirmées, mais l'exposition au risque est limitée, car la probabilité d'occurrence d'événements comportant des conséquences négatives n'est pas élevée à ce moment.

Orignal signé par :

Vincent DaLuz
Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation,
Ministère du Patrimoine canadien

Membres de l'équipe de vérification

Raynald Charest, directeur intérimaire
Martin Montreuil
Sarah Bartal
Avec l'aide de ressources externes.

1. Introduction et contexte

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) est responsable de l'élaboration de politiques et de la prestation de programmes qui aident tous les Canadiens et Canadiennes à participer à la vie culturelle et citoyenne de leur communauté. C'est le ministère de la culture du Canada, créé en 1993 à partir de composantes d'anciens ministères responsables des communications, de la santé et du bien-être national, du multiculturalisme et de la citoyenneté, de l'environnement ainsi que du Secrétariat d'État. Quelques changements ont été apportés depuis.

Le portefeuille de Patrimoine canadien, qui comprend le ministère du Patrimoine canadien et d'importantes institutions culturelles nationales, joue un rôle vital dans la vie culturelle et communautaire des Canadiens. PCH travaille à promouvoir la culture, les arts, le patrimoine, les langues officielles, la citoyenneté et la participation, le multiculturalisme et les initiatives liées aux Autochtones, à la jeunesse et au sport. Pour 2007-2008, le Budget principal des dépenses (brut) était de 1 368,2 M$, ce qui couvrait sept activités[2] de programme et un équivalent temps plein total de 2 300.

Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles est responsable du portefeuille de PCH. Il est secondé par le ministre d'État (Sports) et la ministre d'État (Condition féminine). Les ministres et les cadres supérieurs du Ministère sont responsables des progrès du Ministère. La sous-ministre et la sous-ministre déléguée sont responsables conjointement de l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère, avec l'appui des sous-ministres adjoints et autres employés du Ministère.

Au cours de la dernière année, des changements ont été apportés à la structure de gouvernance du Ministère. Ces changements ont été mis en place, en partie, en réponse à la *Loi fédérale sur la responsabilité* adoptée au mois de décembre 2006, et ils visent à renforcer la responsabilisation et la gestion des ministères et des organismes. Tel qu'il est décrit à l'annexe B, la structure de gouvernance interne du Ministère compte trois niveaux de comités. Leurs rôles et responsabilités varient selon leurs mandats.

Le ministère du Patrimoine canadien a une Architecture des activités de programme (AAP) qui établit les principaux résultats stratégiques sur lesquels sont axés les programmes et activités du Ministère. Pour 2007-2008, l'APP a consisté en deux résultats stratégiques et sept activités de programme. Outre l'AAP, le Ministère a utilisé un Cadre de gestion du rendement et adopté une stratégie de planification intégrée pour coordonner et appuyer ses activités de planification et de rapport dans leur ensemble. L'AAP a été révisée en 2008 et mise à jour. Le SCT ayant donné son approbation à l'AAP révisée, celle-ci devrait être mise en œuvre le 1er avril 2009 avec trois résultats stratégiques et huit activités de programme. Au sein de PCH, la responsabilité globale des orientations stratégiques relève de la sous-ministre. Cependant, le sous-ministre adjoint, Planification et affaires

[2] Pour 2007-2008, les activités de programme incluaient les éléments suivants : création de contenu canadien et excellence des performances; viabilité de l'expression culturelle et de la participation dans le domaine culturel; préservation du patrimoine canadien; accès à la culture canadienne; promotion de la compréhension interculturelle; développement des communautés et renforcement des capacités; participation communautaire et citoyenne. Source : PCH – Rapport sur les plans et priorités 2008-2009.

ministérielles, assume la responsabilité de la mise à jour de l'AAP et de la définition de l'approche de planification intégrée du Ministère.

1.1 Autorité du projet

L'autorité du projet de vérification est conférée par le Plan pluriannuel de vérification et d'évaluation qui a été présenté au Comité ministériel de vérification et approuvé par la sous-ministre en juin 2007. Ce document, ainsi que le Plan de vérification axé sur les risques pour 2008, ont défini la gouvernance et les orientations stratégiques comme étant une priorité de vérification, et ils ont établi le calendrier, les objectifs, la portée et la méthodologie de la vérification.

L'équipe de vérification a utilisé les indicateurs du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et les contrôles de gestion fondamentaux du SCT comme outils d'évaluation dans la formulation d'une opinion globale pour cette vérification.

1.2 Contexte

PCH en contexte

Le mandat du ministère du Patrimoine canadien précise que celui-ci est le ministère responsable du rôle que le gouvernement du Canada fédéral joue dans le domaine des arts, de la culture, du sport, du patrimoine et de la participation des citoyens.

La *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien* énonce clairement les pouvoirs et fonctions du ministre « liés à l'identité, aux valeurs, au développement culturel et au patrimoine canadiens ». Ces responsabilités comprennent explicitement :

- les arts, y compris les aspects culturels du statut de l'artiste;
- les industries et le patrimoine culturels, y compris les arts d'interprétation et les arts plastiques et audio-visuels, l'édition et l'enregistrement sonore, le film, la vidéo et les lettres;
- la radiodiffusion, sauf en ce qui concerne la gestion du spectre et les aspects techniques de la radiodiffusion;
- la formulation d'orientations culturelles, notamment en ce qui a trait à l'investissement étranger et au droit d'auteur;
- la conservation, l'exportation et l'importation de biens culturels;
- les bibliothèques, archives et musées nationaux;
- les champs de bataille nationaux;
- l'encouragement, la promotion et le développement du sport;
- la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais et la promotion et le développement des minorités francophones et anglophones du Canada;
- la promotion d'une meilleure compréhension des droits de la personne, des libertés fondamentales et des valeurs qui en découlent;

- le multiculturalisme[3];
- le cérémonial d'État et les symboles canadiens.

(Source : PCH – Rapport sur les plans et priorités 2008-2009)

Le Ministère compte cinq bureaux régionaux et 20 points de service situés un peu partout au Canada. De plus, cinq agents de développement du commerce culturel sont établis à l'étranger pour stimuler le commerce culturel international. En outre, le Ministère offre environ 60 programmes, dont neuf sont exécutés de concert avec les bureaux régionaux. Il gère 25 programmes distincts de paiements de transfert (subventions et contributions) et administre plusieurs lois, en tout ou en partie. (Source : PCH – Rapport sur les plans et priorités 2008-2009)

PCH entretient également des relations étroites avec d'autres ministères fédéraux comme Citoyenneté et Immigration Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada et Ressources humaines et Développement social Canada, afin de répondre à des priorités et des objectifs communs.

En raison de la portée du mandat, des programmes et des interdépendances de PCH, la gouvernance et les orientations stratégiques sont un élément difficile à gérer.

Gouvernance et orientations stratégiques

La gouvernance concerne les décisions qui définissent les attentes, accordent le pouvoir ou vérifient le rendement. Une définition générale de la gouvernance englobe ce qui suit :

> « Exercice du pouvoir de fournir des directives et d'entreprendre, de coordonner et de réglementer des activités à l'appui de ces directives et des résultats escomptés ». Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *CGI : Lignes directrices sur la gouvernance et la reddition de comptes dans les institutions fédérales*, ébauche, octobre 2002.

La « gouvernance et les orientations stratégiques » constituent un des dix principaux éléments du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du SCT qui a été mis en œuvre en 2003. Cet élément est défini par l'attente suivante : « Les conditions essentielles - cohérence interne, discipline organisationnelle et harmonisation en fonction des résultats - sont réunies pour assurer une orientation stratégique efficace, appuyer le ministre responsable et le Parlement et obtenir des résultats. » (Source : CRG du SCT) Cette attente est appuyée par des indicateurs et des mesures qui établissent de façon plus détaillée comment elle est réalisée.

Selon le rapport sur les plans et priorités 2008-2009 de PCH, les programmes et activités du Ministère sont intégrés dans l'Architecture des activités de programme. Celle-ci indique la relation logique entre chaque activité de programme (et ses sous-activités et sous-sous-activités) et le résultat stratégique ministériel auquel chacune d'entre elles

[3] Bien que le multiculturalisme soit encore sous la responsabilité de PCH selon sa loi, ce program fût transféré au Ministère de la Citoyenneté et Immigration Canada.

contribue. Elle sert à donner une vue d'ensemble des liens entre les programmes du Ministère et de la façon dont leurs résultats attendus sont organisés afin de contribuer à l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère et à l'exécution de son mandat.

L'Architecture des activités de programme est un élément important de la Structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR). Une SGRR complète englobera les résultats stratégiques, l'AAP, l'information financière et non financière sur chaque élément de l'AAP et la structure de gouvernance du Ministère.

En réponse aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) concernant la mise en œuvre de la Politique sur la Structure de gestion, des ressources et des résultats, PCH a apporté certaines modifications à son Architecture d'activités de programme officiellement approuvée en juin 2005. Celle-ci comportait deux résultats stratégiques et sept activités de programme. En avril 2007, de légers changements ont été faits afin de tenir compte des modifications apportées aux programmes du Ministère. Des modifications rédactionnelles mineures ont aussi été effectuées dans la description de certaines activités de programme. Les Services internes ont été ajoutés comme une activité de programme distincte conformément aux exigences du SCT. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er avril 2008.

Depuis, PCH a entrepris un renouvellement complet et important de son AAP et du Cadre de mesure du rendement (CMR) connexe. Ces révisions entreront en vigueur à compter du 1er avril 2009, une fois approuvées par le Conseil du Trésor. L'AAP et le CMR révisés tiennent compte des commentaires et des suggestions formulés par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'évaluation des éléments du Cadre de responsabilisation de gestion inscrits à la Ronde IV. (Source : PCH – Rapport sur les plans et priorités 2008-2009)

2. Objectif

La vérification visait à déterminer si les contrôles relatifs à la gouvernance et aux orientations stratégiques, mis en place à PCH entre le 1er avril 2006 et le 31 mars 2008, ont été conçus de manière adéquate et s'ils ont été mis en œuvre efficacement pour appuyer la réalisation des politiques et des objectifs du Ministère.

3. Portée

La vérification portait essentiellement sur les contrôles relatifs à la gouvernance et aux orientations stratégiques mis en place à PCH entre le 1er avril 2006 et le 31 mars 2008. Elle comprenait l'évaluation des contrôles utilisés pour appuyer les activités de PCH en matière de politiques, de réglementation, de programmes et d'administration au niveau stratégique. Par conséquent, l'équipe d'évaluation a porté principalement son attention sur la haute direction, couvrant les trois niveaux du modèle de gouvernance en vigueur à PCH, et a inclus les politiques, structures et processus connexes.

Afin de tenir compte des changements importants survenus dans la dernière partie du calendrier de vérification, l'équipe de vérification a prolongé le calendrier de vérification (du 1er avril 2006 au 31 mars 2008) de façon à inclure la période allant d'avril 2008 à août 2008.

4. Approche et méthodologie

Compte tenu de la diversité du milieu opérationnel de PCH, la *vérification* de la gouvernance et des orientations stratégiques était une entreprise difficile. La vérification a été menée conformément à la Politique sur la vérification interne du gouvernement du Canada, et aux normes de vérification de l'Institut des vérificateurs internes.

Le programme de vérification, comprenant les critères de vérification, a été élaboré à partir de pratiques exemplaires. Les contrôles fondamentaux de PCH ont été comparés aux contrôles de gestion fondamentaux du SCT. Les questions d'entrevue ont été élaborées en se fondant sur les éléments de contrôle interne du COSO.

La vérification de chaque secteur d'intérêt (voir annexe A) était fondée sur l'utilisation ciblée des approches suivantes :

- examen de lois, politiques et autres sources de droit qui établissent la responsabilisation, les pouvoirs et les responsabilités;
- examen de documents (ordres du jour, procès-verbaux, rapports), de mandats, d'orientations stratégiques et d'objectifs, de plans opérationnels, de systèmes de surveillance et de systèmes d'information;
- entrevues avec la haute direction;
- analyse des contrôles par rapport aux critères de vérification, y compris la réalisation de tests sur des contrôles choisis aux fins de l'uniformité de l'application;
- examen de l'évaluation préliminaire sur les forces et faiblesses en matière de contrôle avec les directeurs généraux ou le gestionnaire d'évaluation.

Le travail sur place s'est terminé le 28 novembre 2008.

5. Observations, recommandations et réponse de la direction

En se fondant sur le travail de vérification effectué, l'équipe de vérification a conclu que les contrôles liés à la gouvernance et aux orientations stratégiques, au niveau stratégique au sein de PCH, sont conçus de façon adéquate pour appuyer la réalisation des politiques et des objectifs du Ministère.

L'équipe de vérification n'a pu conclure si ces contrôles ont été mis en œuvre efficacement. Elle a constaté que de nombreux éléments nécessiteront un effort important avant que la mise en œuvre soit complète. L'équipe suggère que l'objectif de mise en œuvre efficace soit abordé d'ici les deux prochaines années lorsqu'une expérience suffisante avec les nouveaux contrôles aura été démontrée.

Aussi bien en ce qui concerne la gouvernance que les orientations stratégiques, des préoccupations avaient déjà été soulevées par le biais des évaluations du CRG du SCT, des vérifications du BVG et des vérifications internes et des examens. Au cours de l'été 2007, une initiative importante de changement a été entreprise en vue d'améliorer la structure de gouvernance et le processus de planification des orientations stratégiques.

5.1 Gouvernance

PCH a élaboré des structures de gestion contribuant à une gouvernance efficace, qu'il a commencé à mettre en œuvre. Il a élaboré une Architecture des activités de programme (AAP) qui établit les résultats stratégiques et la façon dont les structures et les responsabilités de PCH s'harmonisent avec ces résultats. Il a établi un modèle de gestion des comités qui comprend 12 comités principaux dans une structure à trois niveaux qui sont appuyés par des comités consultatifs (c.-à-d. niveau 3 : Comité des politiques, Comité de planification intégrée, Comité consultatif des ressources humaines et du milieu de travail, Comité de gouvernance de la GI/TI, Comité des finances, Comité de gestion des programmes et de prestation de services et Comité de Planification et priorités en matière de services juridiques. niveau 2 : Communications et Coordination; Comité de politiques stratégiques, de planification et d'évaluation et Opérations et Gestion; niveau 1 : Comité exécutif, le Bureau de gestion du talent et le Comité de vérification externe). Le Comité exécutif a des contrôles de gestion sur sa correspondance officielle avec le Conseil du Trésor et le Cabinet. En outre, il continue d'adapter et d'améliorer les pratiques de gestion de sa prise de décision.

Tel que mentionné dans les paragraphes suivants, d'importantes composantes des mécanismes de gouvernance de PCH continuent d'évoluer, et les processus sont en train de devenir plus officiels.

Le Secrétariat général assure la collecte et la distribution de l'information relatif à l'état de l'élaboration des documents du cabinet et des présentations au Conseil du Trésor au niveau des comités principaux de la structure de gouvernance. Les secteurs individuels de PCH, quant à eux, assurent la production de ces documents pour les questions ayant trait à leurs secteurs de responsabilité respectifs. Ils comptent sur l'aide de la Direction générale de la gestion financière, de la Direction générale de la politique, planification et recherche stratégiques et du Bureau du Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation. Les secteurs individuels assurent également la supervision de la mise en œuvre des décisions du Cabinet et du Conseil du Trésor.

Au cours de 2008, PCH a mis à jour son AAP et son Cadre de gestion du rendement (CGR). Des améliorations continuent d'être apportées à l'harmonisation entre les priorités et les résultats stratégiques du Ministère et les plans connexes. Le renouvellement de l'AAP et l'élaboration du CRG ont été approuvés par le Comité exécutif le 26 mars 2008 aux fins de leur mise en œuvre le 1er avril 2009. PCH devra continuer de surveiller l'application de cette nouvelle structure d'AAP et s'assurer qu'elle continue de répondre aux besoins du Ministère.

La structure de comités à trois niveaux a été établie en 2007 et officialisée en 2008 afin de renforcer la gouvernance, d'aider la sous-ministre et l'équipe de la haute direction à être

plus proactifs en ce qui concerne la rigueur et la concrétisation, et de clarifier le lien entre les objectifs propres à la gestion des activités et à celle des ressources humaines. (Source : Approche de planification intégrée de PCH, juin 2008) Chaque comité a un mandat officiel et une composition définie. Les comités n'ont pas systématiquement tous produit d'ordres du jour, de procès-verbaux ou de comptes rendus de décisions pendant la période couverte par la vérification. Ces occurrences étaient plus fréquentes lors des premières étapes de la nouvelle structure de gouvernance, et la situation semblait être en train de se rétablir dans le deuxième trimestre de l'exercice 2008-2009. De plus, il reste à établir et à officialiser les relations et la circulation de l'information entre ces comités. La gouvernance globale de PCH sera plus coordonnée et efficace à mesure que ces comités et leurs pratiques de gestion deviendront plus officiels et plus courants.

Des changements sont présentement apportés au mandat et à la composition du Comité des politiques de niveau 3. Lorsque ces changements auront été effectués, PCH déterminera l'efficacité de ce comité lorsqu'il s'agit de renforcer la gouvernance de PCH en matière d'établissement des priorités, d'élaboration de politiques horizontales et de relations avec les intervenants dans le ministère.

En outre, la gouvernance des relations entre les gestionnaires de PCH à l'administration centrale et dans les régions, notamment en ce qui concerne les communications, l'établissement des priorités et le suivi des progrès, n'est pas encore officiellement structurée. L'information est maintenant partagée de façon bilatérale par le biais de séances de compte rendu officielles et non officielles. L'évolution des mécanismes de gouvernance de PCH donnera lieu à des interactions mieux structurées et plus uniformes entre l'administration centrale et les bureaux régionaux.

Le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation a mené une évaluation des pratiques de vérification interne de PCH par rapport aux normes de l'Institut des vérificateurs internes, et il a mis en œuvre certaines des mesures nécessaires pour améliorer la conformité à ces normes. La mise en œuvre de ces améliorations se poursuit.

Évaluation du risque

Lorsque les décisions et directives ne sont pas documentées et communiquées officiellement par les voies appropriées, il y a un risque accru qu'elles soient mal interprétées, qu'elles ne soient pas mises en œuvre ou qu'elles ne soient pas prises en compte par le personnel de PCH. Cette situation pourrait donner lieu à des occasions ratées d'améliorer les programmes ou à une source d'embarassement pour la haute direction.

Recommandation

1. La secrétaire générale devrait redresser la structure de gouvernance organisationnelle de PCH en mettant en place une politique visant à assurer que la totalité des décisions et directives émanant de tous les comités sont documentées adéquatement et qu'elles sont communiquées officiellement au sein de la structure de gouvernance organisationnelle.

Réponse de la direction

En accord

5.2 Orientations stratégiques

- PCH a adopté un processus de planification stratégique qui a donné lieu à des plans d'activités des directions générales axés sur les risques qui reflètent l'environnement externe, les risques, les priorités et les répercussions organisationnelles (p. ex. pour 2007-2008 : ressources humaines, gestion de l'information et technologie de l'information [GI/TI], approvisionnement et voyages internationaux) de chaque direction générale. Le processus de planification et des priorités opérationnelles a été adopté au cours de l'exercice 2007-2008. Des modifications, qui ont été apportées en 2008, seront mises en œuvre pour le cycle de planification 2009-2010.

Le processus de planification des activités et les principaux besoins opérationnels des directions générales ont été adaptés de façon plus précise pour l'exercice 2009-2010, afin de tenir compte des changements apportés à l'AAP et au CRG renouvelés. Des lettres d'appel et un calendrier indiquant les dates clés et les principaux résultats attendus du processus de planification des activités des directions générales ont été acheminés à tous les chefs de direction générale. Au nombre des sections obligatoires figurent notamment : description de l'organisation, évaluation de la situation, engagements en matière de rendement et annexes du plan d'activités.

Les directions générales effectuent une analyse de l'environnement dans le cadre de leur processus de planification des activités. Il existe une possibilité d'intégrer davantage les activités d'analyse des directions générales dans les activités d'analyse de l'environnement effectuées annuellement à l'échelle du Ministère.

Les plans d'activités des directions générales sont accessibles à tous les employés. Un « napperon », qui démontre par des mots et des illustrations les approches de gouvernance et de planification stratégique à PCH, a été mis en œuvre et diffusé en mai 2008. Il est considéré comme étant un outil de communication très efficace, à en juger par les commentaires initiaux du directeur général, Direction générale de la politique, de la planification et de la recherche stratégiques, et le nombre d'exemplaires produits jusqu'à maintenant (plus de 1 000 ont été distribués).

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le processus d'AAP a fait l'objet de révisions depuis 2005. L'AAP et le CRG ont subi de légères modifications pour l'exercice 2007-2008. PCH a une nouvelle AAP et un nouveau CGR qui entreront en vigueur le 1er avril 2009 pour l'exercice 2009-2010. Toutefois, le lien aux résultats et au rendement d'ensemble des directions générales est encore en train de se préciser.

Les ententes de gestion du rendement avec le groupe de la direction de PCH respectent les exigences obligatoires du CRG (gestion des ressources humaines, intendance des

ressources, gouvernance ministérielle, collaboration régionale et renouvellement de la fonction publique). Les liens directs aux résultats stratégiques de PCH pour l'exercice 2007-2008, aux mesures du rendement de l'AAP et du CGR ou aux rapports sur les plans et priorités (RPP) et aux rapports ministériels sur le rendement (RMR) ne sont pas clairs.

Évaluation du risque

À mesure que les structures et les mécanismes de planification stratégique de PCH deviendront plus établis, la prise de décision, la coordination et la communication s'amélioreront. Si des éléments de la planification stratégique et de la gestion du rendement ne sont pas mis en œuvre, communiqués ou pleinement intégrés, il y un risque que l'organisation ne puisse pas atteindre les résultats visés ou qu'elle ne puisse pas rendre compte de son rendement par rapport à ces résultats.

Recommandation

2. Le directeur général, Direction générale de la politique, de la planification et de la recherche stratégiques, devrait continuer d'élaborer le processus de planification stratégique afin qu'il soit harmonisé avec les résultats stratégiques définis dans l'AAP récemment mise à jour, qu'il soit appuyé par un Cadre de gestion du rendement dont l'élaboration et la mise en œuvre sont complètes, et qu'il soit pris en compte dans un plan stratégique global pour PCH.

Réponse de la direction

En accord

Annexe A – Critères de vérification

Les conclusions énoncées pour chacun des critères de vérification utilisés dans la vérification ont été développées selon les définitions suivantes :

Catégorisation numérique de la conclusion	Conclusion relative aux critères de vérification	Définition de l'opinion
1	Bien contrôlé	• Bien géré, aucune faiblesse importante constatée; • efficace.
2	Contrôlé	• Bien géré, mais certaines améliorations sont nécessaires; • efficace.
3	Problèmes modérés	Certains problèmes modérés nécessitent l'attention de la direction (satisfaire à au moins un des deux critères suivants) : • faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car la probabilité d'occurrence du risque n'est pas élevée; • faiblesses en matière de contrôle, mais l'exposition au risque est limitée, car l'incidence du risque n'est pas élevée.
4	Améliorations importantes requises	Il est nécessaire d'apporter des améliorations importantes (satisfaire à au moins un des trois critères suivants) : • des redressements financiers s'imposent à l'égard de certains postes ou domaines ou pour le Ministère; • des lacunes en matière de contrôle entraînent une exposition grave au risque; • des lacunes importantes dans la structure de contrôle globale. Note : Lorsqu'un critère de vérification est évalué « **4** » le DPVÉ doit être immédiatement renseigné ainsi que la direction générale (ou niveau supérieur) de l'entité vérifiée.

Voici les critères de vérification employés et un résumé des données en fonction desquelles l'équipe de vérification a tiré ses conclusions. Dans les cas où des améliorations importantes (4) ou des problèmes modérés (3) ont été observés, ceux-ci ont été consignés dans le rapport de vérification. Le tableau ci-dessous indique l'exposition au risque.

	Critères de vérification	*Conclusion*	Preuves/observations clés
Gouvernance			
1	**Relations avec le Parlement, le Cabinet et le SCT :** PCH devrait mettre en œuvre les exigences législatives, les décisions du Cabinet et les politiques du CT de façon efficace et en temps opportun. Les mémoires au Cabinet, les présentations au CT et les rapports publics sur le rendement devraient être ancrés dans les priorités gouvernementales et le mandat de PCH. PCH devrait fournir de l'information complète et appropriée au Parlement, au Cabinet et au SCT.	**3** **2**	En ce qui concerne la gouvernance, des préoccupations, qui sont formulées plus bas, avaient déjà été soulevées par le biais des évaluations du CRG du SCT, des vérifications du BVG et des vérifications internes et des examens. Le Secrétariat général assure la coordination de l'élaboration de présentations au Conseil du Trésor. Les secteurs individuels de PCH, quant à eux, assurent la production de ces documents pour les questions ayant trait à leurs secteurs de responsabilité respectifs. Les secteurs individuels assurent également la supervision de la mise en œuvre des décisions du Cabinet et du Conseil du Trésor. Au cours de l'été 2007, une initiative importante de changement a été entreprise en vue d'améliorer la structure de gouvernance et le processus de planification du Ministère.
2	**Autorités ministérielles, AAP, SGRR et autorités connexes :** PCH devrait avoir un cadre	**2**	Les Affaires du Cabinet de

Critères de vérification	*Conclusion*	Preuves/observations clés
juridique de pouvoirs et de fonctions qui reflète ses objectifs et permet leur réalisation. Ce cadre serait autorisé par la loi et en conformité avec celle-ci (p. ex. loi habilitante, *Loi sur la gestion des finances publiques*, Charte des droits et libertés et autres lois ou règlements applicables), et il serait appuyé par un processus qui permettrait d'indiquer où les autorités pourraient être insuffisantes.		PCH assurent la supervision de l'élaboration de mémoires au Cabinet (MC) et le Secrétariat général assure la coordination de l'élaboration de présentations au Conseil du Trésor
PCH devrait avoir une SGRR stable, avec des résultats stratégiques mesurables, et une AAP appuyée par des résultats et de l'information financière.	**2**	Au cours de 2008, PCH a mis à jour son AAP et son CRG, passant de deux à trois résultats stratégiques. Le renouvellement de l'AAP a été approuvé aux fins de sa mise en œuvre en avril 2009. PCH devra continuer de surveiller l'application de cette nouvelle structure d'AAP afin de s'assurer qu'elle répond aux besoins du Ministère.
En ce qui concerne les autorités, les responsabilités et la responsabilisation, PCH devrait avoir des ententes qui sont à jour, claires et bien communiquées à tout le personnel.	**2**	Le Secrétariat général est responsable de la supervision des ententes de responsabilisation, y compris la structure de comités qui continue de se développer. D'importantes composantes des mécanismes de gouvernance de PCH continuent d'évoluer, et les processus sont en train de devenir plus officiels.

3	**Structure et processus des comités de la haute direction :** PCH devrait avoir une structure de gouvernance organisationnelle qui appuie efficacement l'établissement des priorités et la prise de décision. PCH devrait répondre aux conditions essentielles - cohérence interne, discipline organisationnelle et harmonisation en fonction des résultats - pour assurer une orientation stratégique efficace, appuyer le ministre responsable et le Parlement et obtenir des résultats.	**3**	Une structure de comités à trois niveaux a été établie en 2007 et officialisée en 2008 afin de renforcer la gouvernance, d'aider le Ministère à être plus proactif en ce qui concerne la rigueur et la concrétisation, et de clarifier le lien entre les objectifs propres à la gestion des activités et à celle des ressources humaines. Les comités n'ont pas systématiquement produit d'ordres du jour, de procès-verbaux ou de comptes rendus de décisions pendant la période couverte par la vérification. Ces occurrences étaient plus fréquentes lors des
	PCH devrait avoir une structure de gouvernance appropriée harmonisée avec son AAP, ses politiques organisationnels, ses objectifs et ses besoins opérationnels.	**2**	premières étapes de la nouvelle structure de gouvernance, et la situation semblait être en train de se rétablir dans le deuxième trimestre de l'exercice 2008-2009. Il reste à établir et à officialiser les relations et la circulation de l'information entre ces comités.
	La structure devrait être appuyée adéquatement et recevoir l'information dont elle a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités.	**3**	Au cours de 2008, PCH a mis à jour son AAP et son CRG, passant de deux à trois résultats stratégiques. PCH devra continuer de surveiller l'application de cette nouvelle structure d'AAP afin de s'assurer qu'elle répond aux besoins du Ministère. La structure de comités de PCH continue de se développer. Les comités n'ont pas systématiquement produit d'ordres du jour, de

			procès-verbaux ou de comptes rendus de décisions pendant la période couverte par la vérification. Ces occurrences étaient plus fréquentes lors des premières étapes de la nouvelle structure de gouvernance, et la situation semblait être en train de se rétablir dans le deuxième trimestre de l'exercice 2008-2009.
4	**Relations avec les intervenants externes au niveau stratégique** PCH devrait avoir une structure et un processus efficaces de gestion du portefeuille, y compris des consultations structurées sur les priorités, l'élaboration des politiques et la planification. PCH devrait établir et maintenir des relations efficaces avec ses principaux intervenants externes.	2	Des changements dans le mandat et la composition du comité sont apportés au Comité des politiques de niveau 3. Lorsque ces changements auront été effectués, PCH devra déterminer si ce comité est efficace lorsqu'il s'agit de renforcer la gouvernance de PCH en matière d'établissement des priorités, d'élaboration de politiques horizontales et de relations avec les intervenants.
5	**Relations des comités de la haute direction avec les régions et les directions générales de PCH** Les ententes de gouvernance de PCH devraient prévoir des processus permettant de communiquer les décisions stratégiques aux directions générales et aux régions, de partager l'information et de mettre en œuvre les décisions et mécanismes visant l'adaptation des priorités.	3	L'information est maintenant partagée de façon bilatérale par le biais de séances de compte rendu officielles et non officielles. Elle n'est toutefois pas un processus officiel de gouvernance de PCH.
6	**Assurance interne et externe**	2	

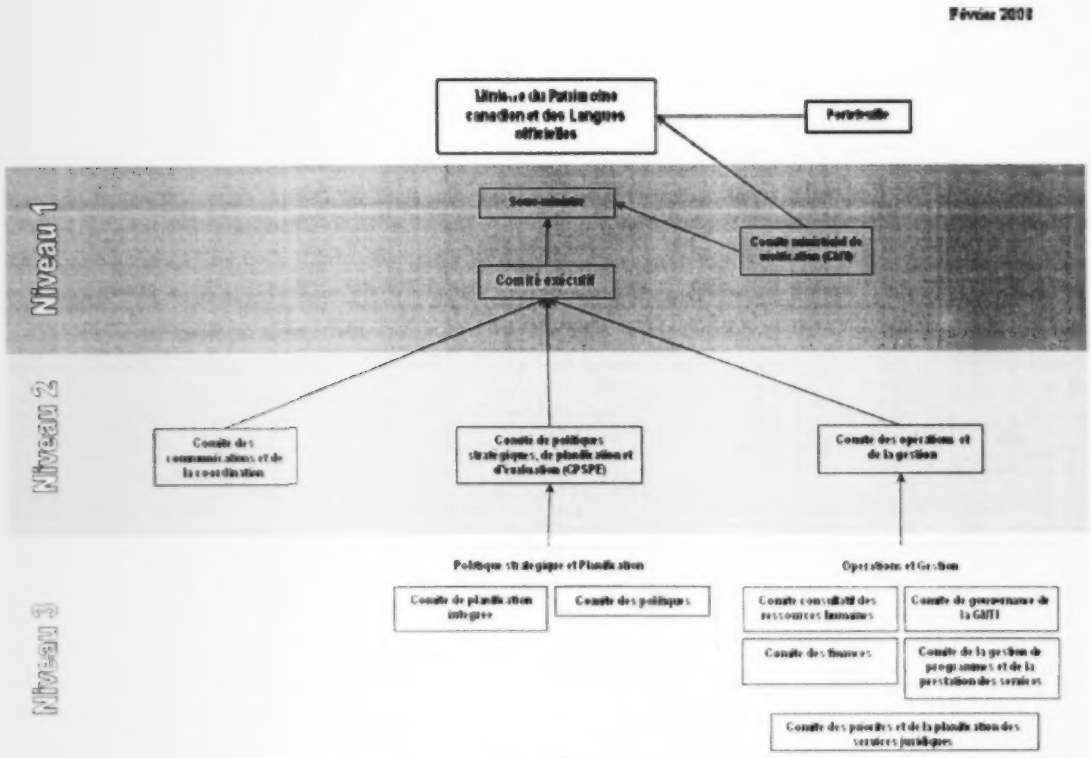
	La vérification interne de PCH devrait répondre aux attentes formulées dans la Politique sur la vérification interne. Les résultats des vérifications internes et externes devraient influencer les efforts d'amélioration de la gestion.		Le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation a mené une évaluation des pratiques de vérification interne de PCH par rapport aux normes. Les résultats de l'évaluation n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre.
Orientations stratégiques			
1	**Élaboration de plans stratégiques et de priorités organisationnelles** PCH devrait avoir un plan stratégique, conforme à son mandat et aux priorités du gouvernement, qui tient dûment compte de facteurs tels que l'environnement externe, les risques, les options, les intervenants, les ressources disponibles, les forces et les faiblesses organisationnelles ainsi que les répercussions possibles.	3	PCH a adopté un processus de planification stratégique qui a donné lieu à des plans d'activités des directions générales axés sur les risques qui reflètent l'environnement externe, les risques, les priorités et les répercussions organisationnelles (p. ex. pour 2007-2008 : ressources humaines, gestion de l'information et technologie de l'information [GI/TI], approvisionnement et voyages internationaux) de chaque direction générale. Le processus de planification et des priorités opérationnelles a été adopté au cours de l'exercice 2007-2008. Des modifications, qui ont été apportées en 2008, seront mises en œuvre pour le cycle de planification 2009-2010. Toutefois, PCH ne dispose toujours pas d'un plan stratégique ministériel global ou d'un plan ministériel axé sur les risques pleinement élaboré qui intègre le profil de risque organisationnel et l'AAP élaborés récemment.
	PCH devrait avoir un plan organisationnel axé sur le risque qui est entièrement cohérent avec les résultats stratégiques, qui sert à assurer la cohérence des plans d'activités des secteurs, qui intègre les plans stratégiques, les plans de ressources humaines et les plans de ressources, et dont le progrès et le rendement sont régulièrement suivis.	2	
	Ce plan devrait être communiqué efficacement à tout le personnel et être mis en œuvre dans l'ensemble	1	Les directions générales effectuent une analyse de l'environnement dans le cadre

	du Ministère.		de leur processus de planification des activités.
	PCH devrait avoir une fonction de planification efficace appuyée par un processus établi et un calendrier pour la planification organisationnelle et la prise de décision.	1	Les plans d'activités des directions générales sont accessibles à tous les employés. Un « napperon » a été mis en œuvre en mai 2008, et il est considéré comme étant un outil de communication très efficace.
	PCH devrait avoir des plans opérationnels et des ententes de rendement harmonisés avec les plans stratégiques et liés à ceux-ci.	3	Des lettres d'appel et un calendrier indiquant les dates clés et les principaux résultats attendus du processus de planification des activités des directions générales sont acheminés à tous les chefs de direction générale. Étant donné que l'AAP et le CGR ont été renouvelés au cours de l'exercice 2007-2008, PCH a une nouvelle AAP et un nouveau CGR. Le lien aux résultats et au rendement d'ensemble des directions générales est encore en train de se préciser. Les ententes de gestion du rendement avec le groupe de la direction de PCH respectent les catégories organisationnelles obligatoires du CRG (gestion des ressources humaines, intendance des ressources, gouvernance ministérielle, collaboration régionale et renouvellement de la fonction publique). Du point de vue de la planification stratégique, les liens directs aux résultats stratégiques de PC pour l'exercice 2007-2008, aux

			mesures du rendement de l'AAP et du CGR ou aux rapports sur les plans et priorités (RPP) et aux rapports ministériels sur le rendement (RMR) ne sont pas clairs.
2	**Prise en compte des principaux besoins opérationnels (p. ex. gestion des ressources humaines, gestion financière, gestion du risque, valeurs et éthique, organisation et responsabilités. Vérification et évaluation, gestion de l'information, gestion des actifs, conformité aux autorités.)** PCH devrait avoir des processus de planification appropriés pour les principaux besoins opérationnels qui définissent les besoins, cernent les lacunes, précisent les stratégies pour combler les lacunes et rendent compte des progrès accomplis pour combler les lacunes.	**1**	PCH a élaboré une fonction de planification appuyée par un processus établi qui tient compte des principaux besoins opérationnels. Le processus de planification des activités et les principaux besoins opérationnels des directions générales ont été rationalisés davantage pour l'exercice 2009-2010, afin de tenir compte des changements apportés à l'AAP et au CRG renouvelés. Au nombre des sections obligatoires figurent notamment : description de l'organisation, évaluation de la situation, engagements en matière de rendement et annexes du plan d'activités.
3	**Examen et suivi des progrès par rapport aux plans, y compris la mesure du rendement** PCH devrait avoir un cadre de gestion du rendement et des pratiques de gestion qui fournissent de l'information adéquate sur le rendement, utilisent cette information pour obtenir de meilleurs résultats et démontrent	**2**	Au cours de 2008, PCH a mis à jour son AAP et son CRG, passant de deux à trois résultats stratégiques. Des améliorations continuent d'être apportées à l'harmonisation entre les priorités et les

	que PCH établit de bons rapports sur ses résultats à l'intention du Parlement.		résultats stratégiques du Ministère et les plans connexes. Le renouvellement de l'AAP et l'élaboration du CRG ont été approuvés par le Comité exécutif le 26 mars 2008 aux fins de leur mise en œuvre en avril 2009.
	PCH devrait avoir en place un cadre de mesure du rendement qui rend compte des résultats, des extrants, des indicateurs et des objectifs, et qui sert à appuyer la prise de décision de l'organisation concernant ses principales activités afin de surveiller et de gérer efficacement ses activités et de rendre compte au Parlement de l'atteinte de ses objectifs.	2	Le processus de mesure du rendement a été adopté dans le cadre du processus de planification des activités des directions générales au cours de l'exercice 2007-2008. L'AAP et le CRG de PCH qui étaient en place au cours de l'exercice 2007-2008 faisaient état des détails sur la surveillance du rendement. Étant donné que l'AAP et le CGR ont été renouvelés au cours de l'exercice 2007-2008, PCH a une nouvelle AAP et un nouveau CGR. Le lien aux résultats et au rendement d'ensemble des directions générales est encore en train de se préciser.

Annexe B – Modèle de gouvernance de PCH



Source : PCH – Rapports sur les plans et priorités 2008-2009